



**Employment and
Immigration Canada**

**Emploi et
Immigration Canada**

Immigration

Canada's immigration levels and the economic and demographic environment, 1967-1987

**T. John Samuel
Chief, Demographic Policy
Employment and Immigration Canada
and
Mikael Jansson
Department of Sociology
University of Western Ontario**

March 1988

**Policy Development
Policy and Program Development
Immigration**

Canada

Population working paper No. 8

Canada's immigration levels and the economic and demographic environment, 1967-1987

T. John Samuel
Chief, Demographic Policy
Employment and Immigration Canada
and
Mikael Jansson
Department of Sociology
University of Western Ontario

March 1988

Policy Development
Policy and Program Development
Immigration

The opinions expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect those of
Employment and Immigration Canada.

WH-5-116



**Canada's Immigration Levels and the Economic and
Demographic Environment, 1967 - 1987**

by T. John Samuel and Mikael Jansson

Canada has always opened its doors to economic immigrants with attractive characteristics: strong backbone to farm or to build railroads; professional qualifications in short supply in a post-industrial society; or plenty of capital to invest and create jobs. Of course, the characteristics which are considered attractive have changed throughout the history of Canadian immigration policy. The rate of growth of the Canadian population has been attributable mainly to natural increase. However, from time to time, Canada has also relied heavily on immigration to support the development of its economy. More than ten million immigrants have been welcomed by Canada since the beginning of the twentieth century.

Several aspects of Canada's past immigration policy have been looked at by a number of analysts: Mabel F. Timlin¹, G.A. Rawlyk², David Corbett³, R.A. Jeness⁴, Freda Hawkins⁵, and Chris Taylor⁶. Attention has been paid to areas of policy such as levels, composition, source countries, destination, and socio-economic impacts.

Since immigration is an important and emotional area of decision-making, there are many complex pressures on the policy-maker. As one author noted almost three decades ago: "A national government dealing with immigration policy is like a ship buffeted by contrary winds. Labour blows one way and employers another; French Canadians puff up a powerful blast against the prevailing English-speaking majority; various nationality associations exert their pressures; and a chill draught of prejudice against foreigners comes from some of the old stock. In these gusty waters the government must steer a course. Sometimes it may choose to use its auxiliary motors and go against the wind"⁷.

This paper does not examine numerous factors that influence immigration policy such as social, humanitarian, international relations, public opinion, interest-group lobbying, the availability of processing resources, and so on. The focus here is on economic and demographic factors.

An important determinant of immigration levels before 1967 was the level of unemployment. When the unemployment rate went up, immigration levels came down. One observer notes: "...when there was considerable unemployment, as in 1955, 1958-61, the immigration authorities, by reducing the number of immigrant visas granted, placed a severe check on the flow of immigrants"⁸. Another researcher commented: "The Conservative government, like its predecessor (Liberals), has maintained a policy of varying the number of immigrants from time to time according to employment conditions in Canada"⁹.

The question asked here is: To what extent did the relationship between the economy and immigration levels continue after 1967? This paper will focus on immigration levels as they related to the economic and demographic environment in Canada between 1967 and 1987.

The Economic Environment, 1967-1987

During the period examined, the Canadian economy experienced several expansionary and recessionary cycles. But before discussing this period, it is necessary to look back at the economic climate in the period before 1967.

Following the second World War, the economy was in a relatively buoyant state¹⁰. The growth in aggregate real output¹¹, while fluctuating, averaged about five per cent from 1949 to 1959. During the latter part of this period the economy was unusually strong. This strength continued into the sixties with a growth rate, which, although not as high as during the mid 50s, remained at a relatively high level and peaked at the mid-point of the decade at 10 per cent.

This upward economic trend is reflected in the annual unemployment rates in the post-war years. The trend in the unemployment rate has been upward since the Second World War. But there have been considerable fluctuations from year to year. Between 1949 and 1959 the unemployment rate averaged 4.1 per cent. In the latter part of this period, however, it increased substantially to 7.0 per-cent in 1958. It decreased slightly in 1959 but increased again to the 1958 level in 1960 and rose further, to 7.1 per-cent, in 1961. The decrease which followed meant that the unemployment rate remained low until the end of the 1960s. From 1963 to 1970 it was below 5.0 per cent.

As we see, the time period in this paper starts with a generally buoyant economic climate. The growth in production was increasing at a relatively high and steady rate. The unemployment rate, while increasing, was still below 5.0 per cent, often considered to be "full employment".

This buoyancy continued into the early 1970s. In 1974 - 75 there was a recession, as seen in Table 1. This is shown by the decline of growth in real output to below 3.0 per cent and the increase in the unemployment rate from over 5.0 per cent in 1974 to 7.0 per cent in 1976. The real growth rate began to decline during the recession in 1979 to 1980. The recovery from 1980 to 1981 was short lived and the recession continued in 1981 and through 1982. It was the steepest and longest recession since the Second World War.

Table 1. Selected Economic and Demographic Variables, 1968-1986

Year	Fertility	Real Gross Domestic Product	Unemploy- ment Growth	No. of Indepen- dent Immigrants	Total No. of Immigrants
	Rate	Rate	Rate		
1968	2.453	5.4	4.5	100838	184023
1969	2.405	5.4	4.4	86340	162881
1970	2.331	2.6	5.7	79153	148292
1971	2.187	5.8	6.2	58194	120967
1972	2.024	5.7	6.2	53767	124019
1973	1.931	7.7	5.5	97154	185309
1974	1.875	4.4	5.3	108294	217699
1975	1.852	2.6	6.9	71963	189597
1976	1.825	6.2	7.1	43262	145779
1977	1.806	3.6	8.1	29926	114049
1978	1.757	4.6	8.3	19314	85624
1979	1.764	3.9	7.4	26004	112117
1980	1.746	1.5	7.5	38212	143127
1981	1.704	3.7	7.5	45034	128624
1982	1.694	-3.3	11.0	42294	121147
1983	1.680	3.1	11.9	21498	89181
1984	1.686	5.5	11.3	20917	88249
1985	1.669	4.0	10.5	21637	84311
1986	n.a.	3.1	9.6	31976	99186

Unemployment rates hovered around 7.3 per cent between 1979 and 1981, following an increase to above 8.0 per cent in 1977 and 1978. Along with the recession mentioned above, the unemployment rate rose to eleven per cent in 1982 and remained above this two digit level until 1986 when it decreased to less than 10 per cent.

Demographic Environment 1967 - 1987

It is our contention here that the demographic impact of immigration on immigration policy is greater today than in the past. Consider the policy impact of the declining fertility rate which Canada has experienced since the early 1960s.

The fertility rate was relatively low during the war years. After that it increased dramatically, during the baby boom, peaking around 3.9 during the years 1956 to 1960. Following the baby boom, Canada entered into the so called "baby bust" era, which we are still experiencing. The fertility rate fell below the replacement level in 1972. By 1985, the last year for which the fertility rate is currently available, it had fallen to 1.7. (see Table 1.)

There are several theories about why there has been such a dramatic decrease in fertility rates in most of the more developed nations and the more popular of these imply that it is likely to continue to remain low in Canada¹⁴. In addition to the theoretical evidence for a low fertility level, there is also the experience of other nations to consider. In several European countries, the fertility rate has decreased to below 1.5. In 1984, for example, West Germany had a fertility rate of 1.3; Denmark of 1.4; Switzerland and The Netherlands 1.5; and four other countries of 1.6 ¹⁵. This suggests that fertility may continue to decline in Canada.

A decrease in the fertility rate has far-reaching effects on our society. The most important effects are on the age distribution of a population and the slowing of the rate of natural increase in population until ultimately a negative rate is realized. The baby boom

caused a rapid expansion at the bottom of the population pyramid, with a large number of births during a short period of time. However, the baby bust caused a shrinking of the base of the pyramid. Since the baby boom years, we have had a population pyramid with a bulge, consisting of this birth cohort of five age-groups. The bulge, of course, gradually moves up in the pyramid as the baby-boomers age.

Canadian baby-boomers have entered their childbearing years, and since they make up such a large proportion of the total population, the total population has continued to grow. This is despite the fact that baby-boomers are not having enough children to replace themselves.

Consequently, the size of the Canadian population will start to decline, perhaps as early as the second decade of the twenty-first century¹⁶. For the province of Quebec, decline may begin before the end of the century. Obviously, these important consequences need to be considered when developing immigration policy.

Canadian Immigration Policy Development, 1967-1987

The year 1967 marks an important watershed in Canadian immigration. In that year, Canadian immigration policy was formally placed on a universal selection system with objective selection criteria. Of course the admission of immigrants on a non-discriminatory basis was started in the early 1960s. The rationale for the policy appeared in the form of the 1966 White Paper, which enunciated the principles and policies the government believed should be part of new immigration legislation.

The White Paper stated that "it is in Canada's interest to accept and if need be to encourage, the entry to this country each year of as many immigrants as can readily be absorbed".¹⁷ "To remain of positive value...", the White Paper said, "immigration policy must be consistent with national economic policy in general and with national manpower and social policies in particular, and it must be related to

the conditions of national and international life in 1966 and the years ahead, rather than to past events".¹⁸ The White Paper focusses on the benefits of immigration. While acknowledging that sheer numbers are not intrinsically beneficial, it points out that immigrants must be able to integrate (primarily by becoming economically productive) into Canadian society. Furthermore, immigrants must also be able to function in tomorrow's society. Accordingly, the White Paper seems to imply that Canada will welcome as many well-educated and well-trained immigrants as it can attract and absorb. In order to ensure that immigration policy would become more integrated into national employment policies, immigration policy and programs became part of a new Department of Manpower and Immigration in 1967.

The White Paper stated that immigration must be balanced between the needs of today and the needs of tomorrow. However, since there was such an emphasis on the economic well-being of the nation, it was understandable that the employment needs of today loomed larger in the minds of the public and the policy makers than those of the future. This was easy to understand, given that immigration policy was formulated in the same department as employment policy. Naturally, today's unemployment level is a stronger influence than tomorrow's age structure!

The point system of selection introduced in 1967 (see Appendix I) included a number of elements which reflect economic, demographic, social, and personal factors. After the change in the Immigration Regulations in 1967, immigrants were divided among three groups: Independent, Nominated Relative, and Sponsored Dependent. The Independent and Nominated Relative groups were admitted according to the point system. Out of a potential maximum of 100 points for Independent immigrants, economic factors (occupational demand, occupational skill, arranged employment/designated occupation, and area of intended destination) accounted for up to 40 points. (see Table 2.) The only purely demographic factor, age, had 10 points. Socio-demographic-personal factors claimed the balance of 50 points.

Seven years later, the Green Paper on immigration stated that "One touchstone, then, for judging the success of immigration policy is how well it responds to the needs, present and future, of Canada's labour market"¹⁹. While recognizing the importance of the labour market, the Green Paper stated that "this does not mean that, in the absence of net immigration, the population could stabilize at its present level of approximately 23 million. There is significant momentum for further growth from natural increase built into the present age structure. The baby boom of the 1950s is over, but its results are still with us. As the exceptionally large numbers of children born during the post-war years raise their families, the population will continue to increase for quite some time ahead".²⁰

Table 2. The Immigrant Selection System, 1967, 1978 and 1986

	Units of Assessment		
	1967	1978	1986
Economic factors (occupational demand, occupational skill, arranged employment/ designated occupation and area of destination)	40	53	43
Demographic factor	10	10	20
Socio-demographic- personal factors (knowledge of official languages, relative in Canada)	50	32	37
	100	100	100

While the Green Paper acknowledged that the Canadian economy benefitted from immigration, it also suggested that the short-term benefits might be secondary to the necessity of immigration for a healthy economy in the long run. With the declining fertility rate since the 1950s, and an already low mortality rate, came the realization that "the number of immigrants Canada admits may progressively become, not only the main determinant of eventual population size, but also the chief factor responsible for the pace at which growth occurs."²¹

As a discussion paper, the Green Paper presented both the advantages and the disadvantages of immigration. While mentioning the positive effects of migration, as indicated above, it also stated that "it would probably be a not unfair assessment of our understanding of the economic consequences of higher against lower population growth rates for a country in Canada's present position to conclude that the evidence in favour of higher rates is uncertain."²².

The Green Paper identified five demographic consequences of immigration: size, rate of growth, spatial distribution, cultural and age composition. While spatial distribution and cultural composition are important aspects to consider, we will focus our attention on the other three considerations: size, rate of growth, and age composition.

Unless Canada is willing to accept having relatively fewer and fewer individuals in the economically-productive ages of 18-64 (with more and more people to support in the age groups above and below), the Green Paper suggested that we may have to use immigration as a tool to balance those working and those being supported. The 1976 Immigration Act, which followed the Green Paper, had as its first listed objective, "to support the attainment of such demographic goals as may be established by the Government of Canada from time to time in respect of the size, rate of growth, structure and geographic distribution of the Canadian population"²³.

The Green Paper pinpointed the need for "confident, forward planning" on the number of immigrants Canada receives. It argued for pre-fixing the volume of immigrant admissions to make resource allocation for immigrant selection easier and to attain demographic growth objectives.

In April 1978 the point system was rearranged. (see Appendix II.) The economic difficulties encountered by Canada at that time were reflected in the selection system. There was more emphasis on economic factors (Table 2), while social, demographic, and personal factors received less weight. What is not evident from Table 2, however, are

the barriers (some absolute) instituted in 1974, most of which remained until 1985. The major changes introduced between 1974 and 1982, all of which belong to the economic area, were:

(a) Canadian employers wishing to bring temporary workers into Canada were required to satisfy Employment and Immigration Canada that no qualified citizens or legal permanent residents were available in Canada to do that work.

(b) Immigrants wishing to come to Canada had to obtain at least one point for occupational demand. Zero points for this factor was an automatic processing bar. However, immigrants who were in certain occupations designated to be in short supply in a specific region could have their applications processed.

(c) A penalty of 10 points was imposed if the applicant did not have arranged employment in Canada, and an additional penalty of five points was assessed if the region to which the applicant was destined designated his or her occupation as not in demand.

In short, the changes in the immigrant selection criteria in the 1970s made the economic factor predominant. Consequently, "as had happened so often, demography took a back seat to the 'tap-on, tap-off' driver"²⁴. It is not surprising, therefore, that the level of immigration in the 1970s has been low, (Table 1.) The 1976 Immigration Act was very positive about the importance of demographic factors in the determination of immigration levels, as seen below.

Section 7 of the Immigration Act requires that the Minister responsible for Immigration consult the provinces and take demographic considerations into account in setting immigration levels²⁵. The Act stipulates that:

"The Minister, after consultation with the provinces concerning regional demographic needs and labour market considerations and after

consultations with such other persons, organizations and institutions as he deems appropriate, shall lay before Parliament...a report specifying

a) the number of immigrants that the Government of Canada deems it appropriate to admit during any specified period of time; and

b) the manner in which demographic considerations have been taken into account in determining that number."

The immigration level proposed for future years is not a target, quota, or ceiling. It is a figure for planning purposes. The first levels document was tabled in the House of Commons in 1978 and contained the proposed level for 1979. They have since been tabled annually, on or before November 1, sometimes with a planning horizon of up to three years and at other times, one or two years.

Table 3 illustrates the differences between planned and actual immigration levels since the inception of the levels planning system in 1978. Some of the discrepancies between the planning level and actual immigration can be traced, for instance, to the apparent low planning levels compared to actual levels for 1979 and 1980, largely because of acceptance of some 60,000 refugees from Southeast Asia. On the other hand, the higher planning levels in 1982, compared to the actual levels, resulted from the change in regulations on May 1, 1982, restricting the entry of selected workers into Canada. These occurrences were largely unanticipated. Thus the planned levels did not coincide exactly with the actual immigration levels.

TABLE 3

Planned and Actual Levels of Immigration 1979-1987

	Planned in Preceding Year	Actual Immigration
1979	100 000	112 096
1980	120 000	143 133
1981	130 000 - 140 000	128 632
1982	130 000 - 135 000	121 166
1983	105 000 - 110 000	89 177
1984	90 000 - 95 000	88 239
1985	85 000 - 90 000	84 300
1986	105 000 - 115 000	99 100
1987	115 000 - 125 000	152 000 (Projected)

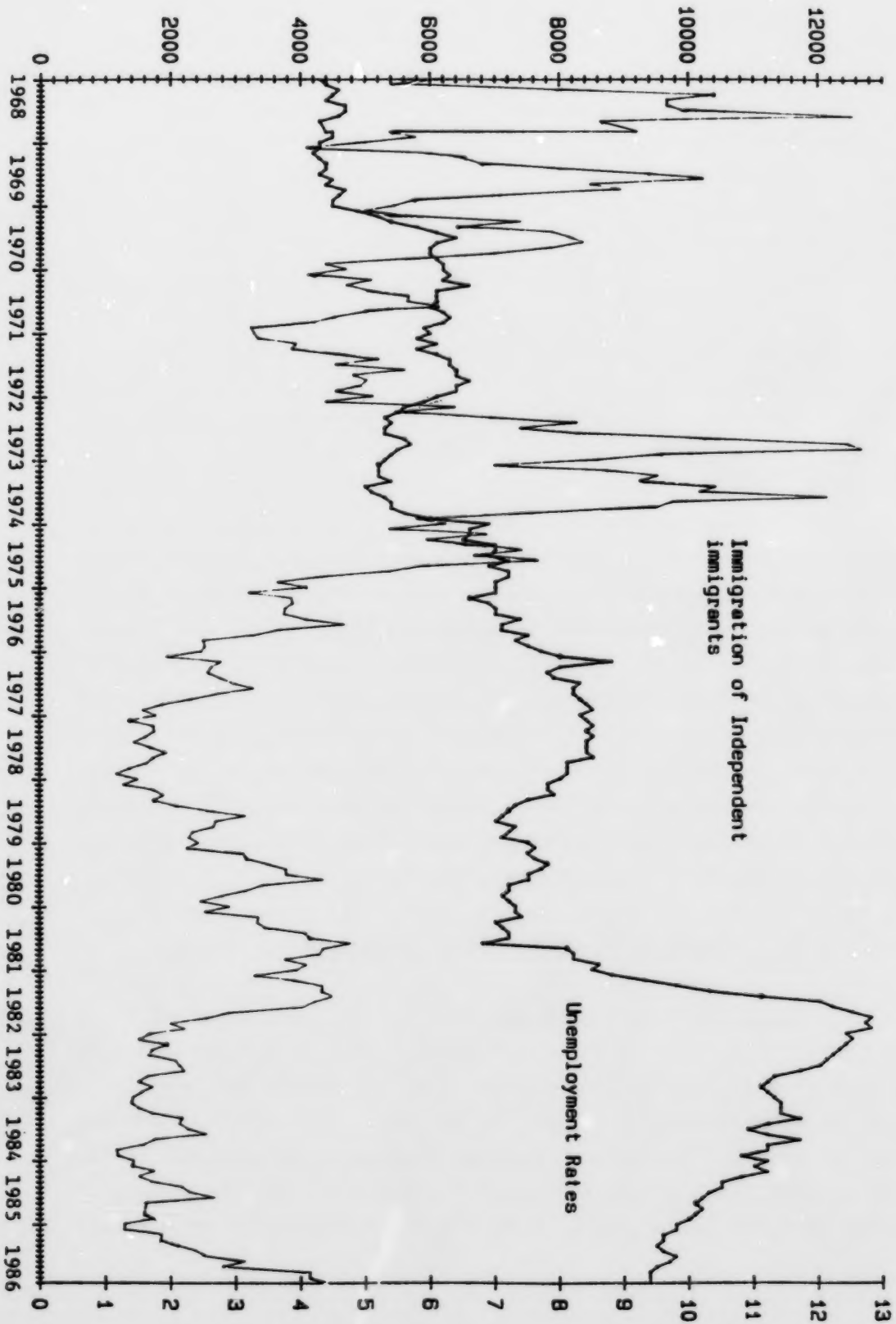
Sources: Employment and Immigration Canada, Annual Report to Parliament on Immigration Levels; Immigration Statistics 1984. Ottawa:

Canadian immigration policy defines several categories of immigrants: Independents, Family Class, and Refugees. Independents are the engine that pulls the immigration train and are manipulated the most when the immigration level is adjusted. Family Class immigration, being determined by the sponsors, is largely demand-driven, and are accorded priority in processing. By examining historical trends and the relationship between the movement of Independents and the Family Class, it is usually possible to forecast Family Class numbers accurately. However, it is often difficult to anticipate the number of refugees that will be admitted each year, though for planning purposes a certain number is often allocated.

The Linkage: Immigration Level and Economic-Demographic Climate

Table I shows the impact of the economic environment on immigration levels. When the unemployment rate rose from 4.5 per cent in 1968 to 8.3 per cent in 1978, the level of Independent immigrants declined from 100,800 to 19,300, an 81 per cent decline (Chart 1). However, certain non-economic factors intervened between the period 1968 to 1978. As a result the level of immigration for the three-year period 1973-1975 was unusually high. This was the result of a number

Chart 1. Immigration and Unemployment Rates, 1968 - 1986



of visitors who arrived before the summer of 1972 with their status adjusted to landed immigrants in the years that followed. (Between 1967 and 1972, it was easy to apply from within Canada for landed immigrant status. Many citizens and landed immigrants brought their relatives from home as visitors, and once these relatives were in Canada, they applied for landed immigrant status.)

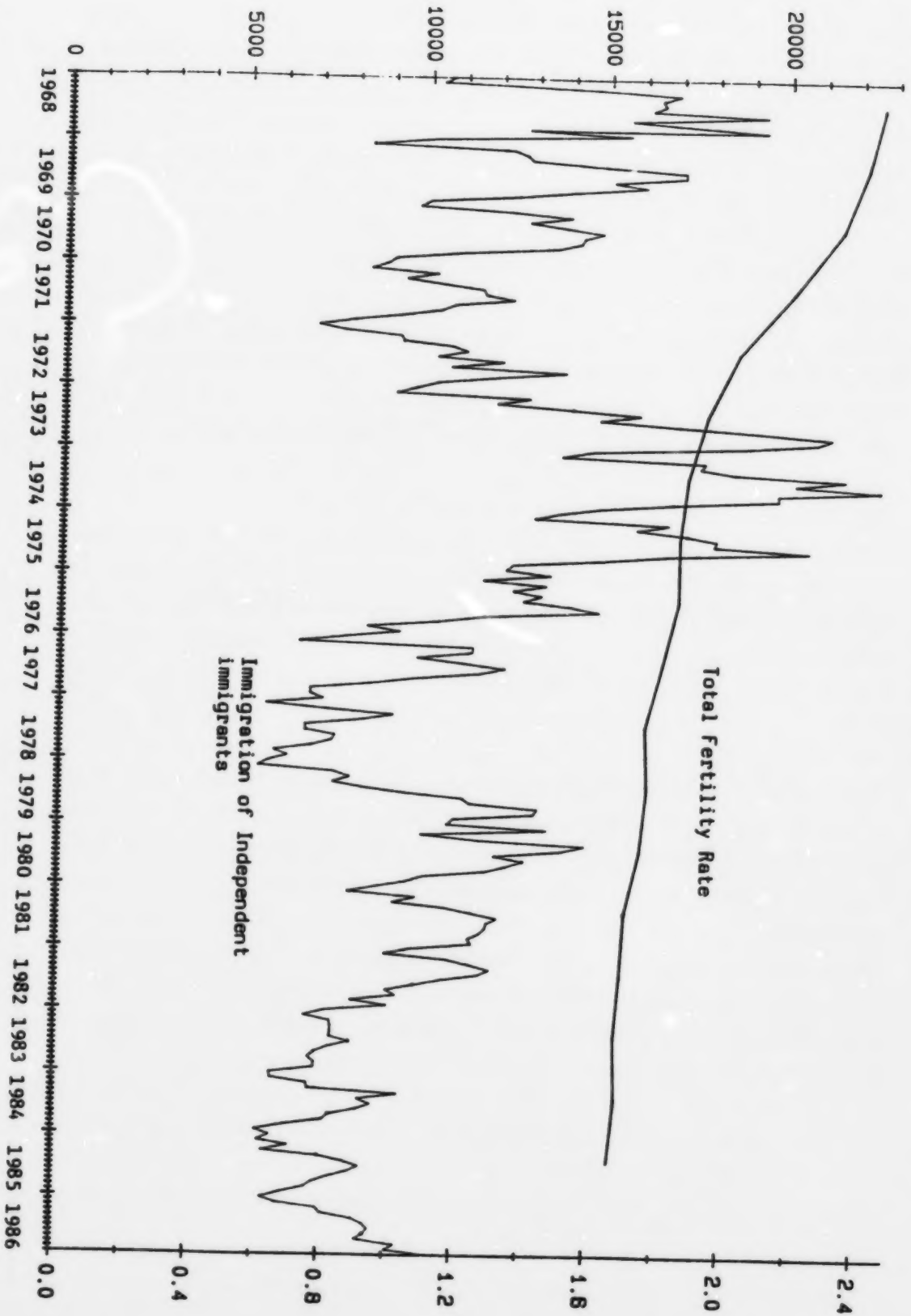
As outlined above, the Green Paper suggested that immigration levels may serve to attain the demographic goals of the Canadian government. Since there are no federal demographic goals at present, very little use of such an approach is evident from Chart 2, which shows the level of Independent immigration and the total fertility rate from 1968 to 1986. This period includes the post-Green Paper years.

While the Green Paper suggests that the eventual size of our stable population is of interest, it also emphasizes that there are other demographic goals of importance. The Annual Immigration Levels Reports focuses on the eventual size of the population. But it puts less emphasis on the structure of the population and the rate of growth, two of the other demographic goals mentioned in the Green Paper.

The absolute future population is important because the size of the population determines purchasing power, and potential demand for goods and services. In this context, the absolute size of the population and the composition of the population are of equal importance. In particular, the proportion of workers relative to non-workers is relevant since workers support the whole population. This proportion is sometimes represented by the dependency ratio, which shows the number of people below, and above, working age to people of working age (usually defined as 18-64 years old).

As a resident population ages, the effect which immigration can have on the age structure necessarily becomes larger. To exemplify this, if we can assume that the median age of the immigrants will

Chart 2. Immigration of Independent Immigrants and
Total Fertility Rate 1968-1986



remain constant throughout different time periods, then if the population to which these immigrants are being added is of approximately the same age, there will be a relatively small change to the age structure as a result of this immigration. However, as the population ages, the impact of immigration gradually increases. The impact of immigration on aging in the 1950's and through the 1980s was weak, but it could be stronger in the future, depending upon immigration levels and their age distribution.

While the dependency ratio will decline into the 21st century, followed by an increase in the second decade of that century (Table 4), the composition of the dependent category will change dramatically during the next forty years²⁶. This is significant since the cost of supporting 1,000 elderly individuals is 2 to 3 times the cost of supporting 1,000 young people.

TABLE 4

Projected* dependency ratios** for Canada, 1971 to 2031 a,b

Year	Below Working Age (0-17)	Above Working Age (65+)	Total
1971	63.4	14.4	77.8
1981	45.2	15.6	60.8
1991	37.1	21.6	58.7
2001	30.9	24.4	55.2
2011	25.3	27.4	52.7
2021	25.2	37.8	63.0
2031	25.0	51.6	76.6

- * The assumptions on which these projections are based are:
 i Total fertility rate: 1.4 by 1996 and constant thereafter.
 ii Net immigration: 50,000 per year.

- ** These dependency ratios are defined as the number of people in the indicated group per 100 people aged 18-64. For example, 63.4 in the first column, first line, means that in 1971 there were, for every 100 people aged 18-64, 63.4 people under the age of 18.

Source: Statistics Canada,
1985 Population Projections for Canada, Provinces and
Territories 1984-2006. Prepared by M.V. George and
 J. Perreault. Ottawa: Minister of Supply and Services.

One of the reasons for this substantial difference in support costs is that, in Canada, parents of children assume many of the costs of upbringing, while society assumes many of the costs associated with care of the elderly. Therefore, it appears that even though the dependency ratio does not change much until the end of the 20th century, the costs associated with caring for dependents will shift from the family to the government. As a result, the government's ability to bear costs such as pensions improves with increased immigration.

It is worthwhile considering what could happen when the baby-boom generation enters retirement years. This generation is largely responsible for the expansion of the labour force we observe today. But when they enter the retirement years there will be a relatively large and rapid change in the dependency ratio.

To minimize the stress this will place on our social system, we may need to use immigration to bolster the number working age population.

Given the sudden effects of the baby boom it may be advisable to avoid a similarly rapid increase in the immigration rate. A better management strategy may be a controlled, gradual increase in the immigration level to address the large number of immigrants needed to support the retiring baby-boomers. This gradual increase requires, of course, long-term planning, based on the future course of the age-distribution of the Canadian population. As suggested by David Foot²⁷, this may involve adjusting the age distribution to eliminate dramatic age differences, thus allowing a smooth transition to stable population.

Conclusion

In conclusion, there has been, until recently, a close relationship between immigration levels and the prevailing economic climate. During recession and high unemployment, there was

considerable pressure on policy makers to turn off the immigration tap. Immigration, which has a tremendous long-term impact, was considered mostly in the short-term based on economic vagaries.

But more recently, policy-makers have recognized the increasing dominance of demography in the formulation of immigration policy. This is evident from the increasing immigration levels announced for 1986-87 at a time of relatively high unemployment. There has also been a greater recognition that immigration is beneficial to Canadian society and the economy and that in net terms, more jobs are created directly or indirectly by immigrants than the number of jobs they take²⁸. These factors are likely to lead to increasing stability in the number of immigrants allowed into Canada each year, and the possibility of a gradual planned and controlled increase in their numbers.

FOOTNOTES

1. Timlin, Mabel F. "Canada's Immigration Policy, 1986-1910" The Canadian Journal of Economics and Political Science. November 1960. Pp. 517-532.
2. Rawlyk, G.A. "Canada's Immigration Policy, 1945-62" Dalhousie Review Autumn, 1962. Pp. 287-298.
3. Corbett David, "Canada's Immigration Policy, 1957-1962" International Journal. Spring 1963. Pp. 166-180.
4. Jeness R.A. "Canadian Migration and Immigration Patterns and Government Policy". International Migration Review. Spring 1974.
5. Hawkins, Freda. Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern. McGill Queen's University Press, Montreal, 1972.
6. Taylor, Chris. Population Policy Development in Canada: 1970-1977. Mimeo, 1978; New Directions in Canadian Immigration Policy: The Role of Planning, 1983. Demography and Immigration 1986.
7. Corbett, D.C. Canada's Immigration Policy: A Critique. Toronto, 1957. Pp. 103-104.
8. Rawlyk, G.A. loc. cit. P. 287.
9. Corbett, David. loc. cit. P. 176.
10. This section relies heavily on several issues of the annual Canada Yearbook.
11. Aggregate real output refers to the value of the domestic output of goods and services after controlling for inflation.
12. Leacy, F.H. Historical Statistics of Canada. Ottawa: Statistics Canada, 1983.
13. Throughout, Total fertility rate (TFR) is used as the measure of fertility. The Total fertility rate measures the number of children born to each female, as she passes through her childbearing years. The replacement fertility rate for Canada, which is the rate at which the parents would just have enough children to replace the population is estimated to be 2.1 for Canada. The fact that it is over two (one to replace the mother and one to replace the father) is caused by some children dying before finishing their own childbearing, and some couples being unable or unwilling to reproduce.
14. Romaniuc, A. Fertility in Canada: From Baby-boom to Baby-bust. An issue in the series Current Demographic Analysis, Catalogue 91-524. Ottawa: Statistics Canada, 1984.

15. Samuel, T.J. "Canadian Fertility Trends". In Proceedings of a Workshop on Demographic Trends and Their Impact on the Canadian Labour Market. Ottawa: Statistics, 1981.
16. Canada Employment and Immigration. Immigration Levels, 1988-1990: Consultation Issues. Ottawa, P. 55.
17. The Honourable Jean Marchand. Canadian Immigration Policy. Ottawa, 1966.
18. Ibid, P.3.
19. Manpower and Immigration. Immigration Policy Perspectives. A report of the Canadian Immigration and Population Study. Ottawa. 1974. P. 20.
20. Ibid, P. 3.
21. -----, P. 13.
22. -----, P. 14.
23. House of Commons, Bill C-24. An Act Representing Immigration to Canada, Second Session, 13th Parliament, 25-26 Elizabeth II, 1976-1977, Clause 3(a) P. 5.
24. Taylor, C. "Demography and Immigration". Challenge and Opportunity", Paper Presented to the Advisory Committee on Planning Environment, CEIC, 1986, P.4
25. House of Commons, loc. cit. P. 7.
26. As we see in Table 4, the total dependency ratio declines until 2011 after which it starts a dramatic increase. This, as implied earlier, is caused by the large cohort of baby-boomers being in the labour force ages until the beginning of the 21st century. As the Table shows, once they start to retire the dependency ratio increases.
27. Foot, David. Population Aging and Immigration Policy in Canada: Implications and Prescriptions, Working Paper No. 1. Canada Employment and Immigration. Ottawa.
28. Samuel, T.J. and T. Conyers, The Employment Effects of Immigration: A Balance Sheet Approach Working Paper No. 2, Employment and Immigration Canada, Ottawa, 1986.

Appendix I

SUMMARY OF SELECTION FACTORS

Independent Applicants

Long-Term Factors	Range of units of assessment that may be awarded
Education & Training	0 - 20
Personal Qualities	0 - 15
Occupational Demand	0 - 15
Occupational Skill	1 - 10
Age	0 - 0
Short-Term Factors	
Arranged employment/designated occupation	0 or 10
Knowledge of English and/or French	0 - 10
Relative in Canada	0 or 3 or 5
Area of destination	0 - 5
Potential maximum	100

NOMINATED RELATIVES

Long-term factors (as for independent applicants)	1 - 70
Short-term settlement arrangements provided by relative in Canada	15, 20, 25 or 30
Potential maximum	100

SPONSORED DEPENDENTS

Close relative in Canada willing to take responsibility for care and maintenance	Units of assessment not required
--	-------------------------------------

NOTES

1. Independent Applicants and Nominated Relatives to qualify for selection, must normally earn 50 or more of the potential 100 units of assessment. In addition they must have received at least one unit for the occupational demand factor or be destined to arranged employment or designated occupation.
2. In unusual cases selection officers may accept or reject an Independent Applicant or Nominated Relative notwithstanding the actual number of units of assessment awarded.
3. Entrepreneurs are assessed in the same way as Independent Applicants except that they receive an automatic 25 units of assessment in lieu of any units they might have received for the occupational demand and occupational skill factors.

Appendix II

Factor	Units of Assessment	
	Previous	Revised
<u>Education</u>	12 maximum	12 maximum: no change
<u>Specific Vocational Preparation</u>	15 maximum	15 maximum: no change
<u>Experience</u>	8 maximum	8 maximum: no change
<u>Occupation</u>	15 maximum: "0" an automatic processing bar	10 maximum: "0" an automatic processing bar
<u>Arranged Employment</u>	10: 10 unit penalty if not obtained	10: no penalty if not obtained
<u>Location</u>	5 maximum 5 unit penalty if designated as not in need	eliminated
<u>Age</u>	10 maximum: 10 units if 18 to 35 years. If over 35, one unit subtracted for each year up to 45	10 maximum: 10 units if 21 to 44 years. Two units subtracted per year if under 21 or over 44
<u>Knowledge of French and English</u>	10 maximum: Five units to a person who reads, writes, and speaks English or French fluently; 10 units if fluent in both languages	15 maximum: up to 15 units for fluency in official language(s)
<u>Personal Suitability</u>	10 maximum	10 maximum: no change
<u>Levels Control</u>	N/A	10 units maximum: set at 5 to start
<u>Relative</u>	5	eliminated
TOTAL	100	100
PASS MARK	50	70
Bonus for Assisted Relative Applicants	15-30	10 if accompanied by an undertaking of assistance



**Emploi et
Immigration Canada**
Immigration

**Employment and
Immigration Canada**

L'immigration au Canada au regard du contexte économique et démographique de 1967 à 1987

T. John Samuel
Chef, Politique démographique
Emploi et Immigration Canada
et
Mikael Jansson
Département de sociologie
University of Western Ontario

Mars 1988

Élaboration de la politique
Élaboration de la politique et du programme
Immigration

Canada

L'immigration au Canada au regard du contexte économique et démographique de 1967 à 1987

T. John Samuel
Chef, Politique démographique
Emploi et Immigration Canada
et
Mikael Jansson
Département de sociologie
University of Western Ontario

Mars 1988

Élaboration de la politique
Élaboration de la politique et du programme
Immigration

Les opinions exposées dans ce document sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à celles d'Emploi et Immigration Canada.



**L'immigration au Canada au regard des
contextes économique et démographique de 1967 à 1987***

par T. John Samuel et Mikael Jansson

Le Canada a toujours ouvert ses portes aux immigrants qui avaient des qualités intéressantes du point de vue économique, qu'il s'agisse des travailleurs indispensables au développement de l'agriculture ou à la construction des chemins de fers, ceux dont les compétences professionnelles étaient en demande dans une société post industrielle, ou ceux qui avaient beaucoup de capitaux à investir pour créer des emplois. Évidemment, ces qualités qu'on considère intéressantes ont changé au cours de l'évolution de la politique d'immigration du Canada. Le taux de croissance de la population canadienne a surtout été fonction de l'accroissement naturel. Toutefois, le Canada a, de temps à autre, compté fortement sur l'immigration pour développer son économie. Plus de dix millions d'immigrants sont arrivés au Canada depuis le début du vingtième siècle.

Plusieurs analystes se sont penchés sur divers aspects de la politique d'immigration du Canada depuis ses débuts : Mabel F. Timlin¹, G.A. Rawlyk², David Corbett³, R.A. Jeness⁴, Freda Hawkins⁵ et Chris Taylor⁶. On a étudié les éléments de cette politique tels la taille du mouvement d'immigration, sa composition, les pays sources, la destination des immigrants et les effets socio économiques de l'immigration.

Comme l'immigration suppose des décisions importantes à caractère émotif, les décisionnaires doivent subir bon nombre de pressions complexes comme le disait un auteur il y a près de trois décennies : (traduction libre) "Un gouvernement national qui se donne une politique d'immigration ressemble à un navire ballotté par des vents défavorables. Les syndicats poussent dans un sens et les employeurs eux, dans l'autre, les Canadiens-français constituent un vent rugissant contre la majorité anglophone; des associations à caractère ethnique créent divers tourbillons et certains habitants de vieilles souches créent un courant d'air froid chargé de préjugés contre les étrangers. Dans ces eaux fortement agitées, le gouvernement doit tenir le cap. Il doit parfois utiliser des moteurs auxiliaires pour aller contre le vent."⁷

Dans le présent document, nous n'examinerons pas les nombreux facteurs qui influent sur la politique d'immigration, comme les facteurs sociaux et humanitaires, les relations internationales, l'opinion publique, les groupes de pression, la disponibilité des ressources pour le traitement des cas, etc. Nous retiendrons simplement les facteurs économiques et démographiques.

Avant 1967, un facteur important pour fixer le nombre d'immigrants à admettre était le taux de chômage. Si le taux de chômage augmentait, on admettait moins d'immigrants. D'après un observateur, lorsque le chômage était élevé, comme en 1955 et de 1958 à 1961, les autorités de l'immigration freinaient considérablement le mouvement des immigrants en réduisant le nombre de visas délivrés.⁸ Selon un autre chercheur, le gouvernement conservateur, comme son prédécesseur (libéral), poursuivait une politique qui consistait à ajuster de temps à autre le nombre d'immigrants en fonction de la situation de l'emploi au Canada.⁹

La question que nous posons ici est la suivante : Dans quelle mesure le lien entre la conjoncture économique et le nombre d'immigrants admis s'est-il maintenu après 1967? Dans ce document, nous examinerons de près le nombre d'immigrants admis par rapport aux conditions économiques et démographiques au Canada de 1967 à 1987.

Contexte économique de 1967 à 1987

Au cours de la période qui fait l'objet de notre étude, il y a eu, dans l'économie canadienne, plusieurs cycles d'expansion et de récession. Toutefois, avant de parler de cette période, il est nécessaire d'examiner le climat de la période antérieure à 1967.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'économie était relativement prospère¹⁰. La croissance de la production globale réelle,¹¹ même si elle a fluctué, a été en moyenne de 5 p. 100 de 1949 à 1959. Au cours de la dernière partie de cette période, l'économie a été généralement forte. Cette croissance économique s'est poursuivie au cours des années 1960 avec un taux de croissance qui, même s'il n'était pas aussi élevé qu'au milieu des années 1950, est demeuré à un niveau relativement élevé pour atteindre un sommet de 10 p. 100 au milieu de la décennie.

Cette tendance à la hausse de l'économie s'est évidemment reflétée sur le taux de chômage annuel des années de l'après-guerre¹². Le taux de chômage a eu tendance à s'élever depuis la Seconde Guerre mondiale. Il a toutefois fluctué considérablement d'une année l'autre. De 1949 à 1959, il a été en moyenne de 4,1 p. 100. Dans la dernière partie de cette période, il a toutefois augmenté considérablement pour atteindre 7 p. 100 en 1958. En 1959, il a diminué légèrement pour revenir au niveau de 1958 en 1960 et a augmenté à nouveau pour atteindre 7,1 p. 100 en 1961. Il devait ensuite diminuer et demeurer relativement bas jusqu'à la fin des années 1960. De 1963 à 1970, le taux de chômage s'est situé à moins de 5 p. 100.

Comme nous le constatons, la période étudiée dans le présent document débute dans un climat économique généralement optimiste. Le taux de croissance de la production était relativement élevé et régulier, et le taux de chômage, même s'il augmentait, était inférieur à 5 p. 100, ce que l'on a souvent considéré comme le "plein emploi".

Ce développement s'est poursuivi jusqu'au début des années 1970 après quoi il y a eu la récession en 1974 et 1975 comme le montre le tableau 1. Nous constatons que le taux de croissance de la production réelle est tombé à moins de 3 p. 100 et que le taux de chômage a franchi le cap des 5 p. 100 en 1974 pour atteindre 7 p. 100 en 1976. Le taux de croissance réel a commencé à diminuer au cours de la récession en 1979-1980. La reprise en 1980 et 1981 a été de courte durée, et la récession s'est poursuivie en 1981 jusqu'à la fin de 1982. Cette récession a été la pire et la plus longue depuis la Seconde Guerre mondiale.

Tableau 1. Diverses variables économiques et démographiques de 1968 à 1986

Année	Taux de fécondité	Taux de croissance du produit intérieur brut réel	Taux de chômage	Nombre d'immigrants indépendants	Nombre total d'immigrants
1968	2,453	5,4	4,5	100 838	184 023
1969	2,405	5,4	4,4	86 340	162 881
1970	2,331	2,6	5,7	79 153	148 292
1971	2,187	5,8	6,2	58 194	120 967
1972	2,024	5,7	6,2	53 767	124 019
1973	1,931	7,7	5,5	97 154	185 309
1974	1,875	4,4	5,3	108 294	217 699
1975	1,852	2,6	6,9	71 963	189 597
1976	1,825	6,2	7,1	43 262	145 779
1977	1,806	3,6	8,1	29 926	114 049
1978	1,757	4,6	8,3	19 314	85 624
1979	1,764	3,9	7,4	26 004	112 117
1980	1,746	1,5	7,5	38 212	143 127
1981	1,704	3,7	7,5	45 034	128 624
1982	1,694	-3,3	11,0	42 294	121 147
1983	1,680	3,1	11,9	21 498	89 181
1984	1,686	5,5	11,3	20 917	88 249
1985	1,669	4,0	10,5	21 637	84 311
1986	n.d.	3,1	9,6	31 976	99 186

De 1979 à 1981, le taux de chômage s'est maintenu à environ 7,3 p. 100 après avoir dépassé 8 p. 100 en 1977 et 1978. Au moment de la récession dont il a été question plus haut, le taux de chômage est passé à 11 p. 100 en 1982 et a été supérieur à 10 p. 100 jusqu'en 1986.

Contexte démographique de 1967 à 1987

On soutient ici que l'aspect démographique joue aujourd'hui un rôle plus déterminant sur la politique d'immigration qu'auparavant. Le taux de fécondité qui, au Canada, fléchit depuis le début des années 1960 est un facteur de première importance pour la politique.

Pendant la guerre, le taux de fécondité est demeuré relativement bas. Au cours de l'après-guerre, il a augmenté considérablement pour constituer l'explosion démographique atteignant un sommet d'environ 3,9 p. 100 de 1956 à 1960. Après l'explosion démographique, le Canada est entré dans l'ère d'effondrement de la natalité qui se poursuit encore aujourd'hui. En 1972, le taux de fécondité est tombé en-dessous du taux de reproduction, et, en 1985, la dernière année pour laquelle le taux de fécondité est actuellement disponible, il avait fléchi à 1,7 (voir le tableau 1).

Il existe plusieurs théories pour expliquer cette diminution considérable du taux de fécondité dans la plupart des pays développés, et les plus acceptées de ces théories laissent entendre que ce taux demeurera vraisemblablement peu élevé au Canada.¹⁴ En plus des théories qui laissent présager que le taux de fécondité demeurera peu élevé, il faut prendre en considération ce qui s'est passé dans d'autres pays. Dans plusieurs pays européens, le taux de fécondité a chuté à moins de 1,5. Par exemple, en 1984 ce taux était de 1,3 en République fédérale d'Allemagne, de 1,4 au Danemark, de 1,5 en Suisse et aux Pays-Bas et de 1,6 dans quatre autres pays,¹⁵ ce qui laisse croire que le taux de fécondité pourrait continuer de diminuer au Canada.

Une telle diminution a dans notre société des effets d'une portée incalculable. Parmi les plus importants de ces effets, signalons l'altération de la structure par âge de la population et le ralentissement du taux d'accroissement naturel de la population qui en fin compte devient négatif.

L'explosion démographique s'est traduite par un élargissement rapide du bas de la pyramide des âges, en raison du grand nombre de naissances durant une très courte période. Par la suite, cette cohorte a créé un rétrécissement de la base de la pyramide. Depuis l'explosion démographique, la pyramide des âges comporte un renflement constitué par la cohorte des naissances dans cinq groupes d'âges. Évidemment, ce renflement s'élève au fil des ans.

Les Canadiens issus de l'explosion démographique sont maintenant en âge d'avoir des enfants et comme ils constituent une partie importante de la population, cette dernière continue d'augmenter, et ce, même si ces Canadiens n'ont suffisamment d'enfants pour se remplacer.

Par conséquent, la population canadienne commencera peut-être à fléchir, dès la deuxième décennie du 21^e siècle.¹⁶ Au Québec, ce fléchissement pourrait s'amorcer avant la fin du siècle. Évidemment, ces conséquences importantes devraient être examinées lors de l'élaboration de la politique d'immigration.

Évolution de la politique d'immigration du Canada de 1967 à 1987

L'année 1967 marque un important tournant dans l'histoire de l'immigration au Canada. Cette année-là, le Canada a officiellement adopté une politique d'immigration qui prévoyait une formule de sélection universelle fondée sur des critères objectifs même si, depuis le début des années 1960, les immigrants étaient admis en vertu de critères non discriminatoires. La justification de cette politique avait été présentée en 1966 dans un Livre blanc qui énonçait les principes et lignes directrices qui, d'après le gouvernement, devraient être compris dans une loi sur l'immigration.

Dans ce Livre blanc, on disait : "...il est dans l'intérêt du Canada d'accepter autant d'immigrants que nous pouvons en absorber sans heurt, chaque année, et, au besoin, d'encourager le mouvement."¹⁷ On ajoutait : "Cependant, pour garder une valeur positive, le Programme d'immigration doit être conforme aux programmes économiques du pays, en général, et aux programmes nationaux concernant la main-d'oeuvre et les questions d'ordre social, en particulier. Il doit aussi tenir compte de la situation nationale et internationale, en 1966 et au cours des années à venir, plutôt que des événements passés."¹⁸ Le Livre

blanc faisait ressortir les avantages de l'immigration. Tout en reconnaissant qu'un très grand nombre d'immigrants n'était pas nécessairement avantageux, ce document soulignait qu'il fallait plutôt que les immigrants puissent s'intégrer (surtout en devenant productifs sur le plan économique) à la société canadienne. En outre, les immigrants devaient aussi devenir des membres à part entière de la société de demain. Par conséquent, le Livre blanc semblait supposer que le Canada ouvrirait ses portes à autant d'immigrants bien instruits et bien formés qu'il pourrait en attirer et en absorber. Afin de veiller à ce que la politique d'immigration fût mieux harmonisée aux lignes des conduite nationales en matière d'emploi, on avait confié la responsabilité de l'immigration au nouveau ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration créé en 1967.

Le Livre blanc disait que l'immigration devait trouver un juste équilibre entre les besoins immédiats et les besoins futurs. Cependant, comme on mettait beaucoup l'accent sur le bien-être économique de la nation, il était compréhensible que le public et les décideurs attachaient plus d'importance aux besoins immédiats qu'aux besoins futurs en matière d'emploi. Ce fait était facile à comprendre étant donné que la politique d'immigration était formulée par le ministère qui était aussi responsable des lignes des conduite en matière d'emploi. Naturellement, le taux de chômage actuel joue toujours un rôle plus important que la structure par âge de la population future!

La formule de sélection par point introduite en 1967 (voir l'appendice 1) comprenait divers critères qui reflétaient des facteurs d'ordre économique, démographique, social et personnel. La modification du Règlement sur l'immigration en 1967 a permis de diviser les immigrants en trois groupes : les immigrants indépendants, les parents nommément désignés et les personnes à charge parrainées. Les immigrants indépendants et les parents nommément désignés étaient admis selon le système de points. Sur un maximum de 100 points que pouvaient obtenir les immigrants indépendants, les facteurs économiques (demande dans la profession, compétence professionnelle, emploi réservé ou désigné et lieu de destination prévu) représentaient jusqu'à 40 points (voir le tableau 2). Le seul facteur uniquement démographique, l'âge, représentait 10 points, et les autres facteurs sociaux, démographiques et personnels, constituaient les 50 autres points.

Sept ans plus tard, dans le Livre vert sur l'immigration, on disait : "Un des critères qui permettent de juger du succès de la politique d'immigration est donc la façon dont elle répond aux besoins actuels et futurs du marché canadien du travail."¹⁹ Le Livre vert, même s'il reconnaissait l'importance du marché du travail précisait néanmoins : "Ce n'est pas à dire qu'à défaut de l'immigration nette la population se stabiliserait à son niveau actuel d'environ 23 millions. L'actuelle pyramide des âges renferme un important élan de croissance démographique naturel. En effet, l'explosion démographique des années 1950 est terminée, mais ses répercussions se font encore sentir. A mesure que le nombre exceptionnellement élevé des personnes nées au cours des années d'après-guerre élèveront leur famille, la croissance démographique se poursuivra bien longtemps encore."²⁰

Tableau 2. Formule de sélection des immigrants en 1967, 1978 et 1986

	Points d'appréciation		
	1967	1978	1986
Facteurs économiques (demande dans la profession, compétence professionnelle, emploi réservé ou désigné et lieu de destination)	40	53	43
Facteur démographique	10	10	20
Facteurs sociaux, démographiques et personnels (connaissance des langues officielles, parents au Canada)	50	32	37
	100	100	100

Le Livre vert reconnaissait que l'immigration était avantageuse pour l'économie canadienne, mais laissait aussi entendre que les avantages à court terme pouvaient être secondaires si l'on considérait que l'immigration serait indispensable à la prospérité économique à long terme. Avec le fléchissement du taux de fécondité dans les années 1950 et compte tenu d'un taux de mortalité déjà peu élevé, on se rendait compte du fait suivant : "...le nombre d'immigrants que notre pays accueille pourra peu à peu devenir non seulement le facteur déterminant de la taille éventuelle de la population, mais aussi le principal élément qui marquera le rythme de notre croissance démographique."²¹

Comme il s'agissait d'un document de travail, le Livre vert présentait à la fois les avantages et inconvénients de l'immigration. Il mentionnait les effets favorables des migrations, tels qu'on les a indiqués plus haut, et ajoutait : "Mais un minutieux examen des arguments pertinents nous permettrait sans doute de conclure, en fonction de notre évaluation des répercussions sur l'économie qu'entraînerait une forte croissance démographique, au regard d'un taux de croissance moins élevé, que, dans le cas d'un pays comme le Canada, la preuve à l'appui de la première hypothèse est pour le moins incertaine."²²

Le Livre vert reconnaissait les conséquences de l'immigration sur cinq aspects de la population, soit sur sa taille, son taux de croissance, sa répartition, sa composition culturelle et sa structure par âge. Même si la répartition et la composition culturelle sont des aspects importants, nous porterons notre attention sur les trois autres, soit la taille, le taux de croissance et la structure par âge.

A moins que le Canada n'accepte le fait de compter relativement de moins en moins de citoyens dans les tranches d'âge productives sur le plan économique, de 18 à 24 ans (et de plus en plus de personnes dans les groupes d'âges supérieurs et inférieurs dont il faut assurer le soutien), il devra peut-être recourir à l'immigration, comme le laissait entendre le Livre vert, pour établir un équilibre entre ceux qui travaillent et ceux dont il faut assurer le soutien. Le premier objectif énoncé dans la Loi sur l'immigration de 1976 adopté après la publication du Livre vert se lit ainsi : "Favoriser la poursuite des objectifs démographiques établis par le gouvernement du Canada, relatifs au chiffre, au taux de croissance, à la composition et à la répartition géographique de la population canadienne."²³

Le Livre vert soulignait la nécessité d'une "planification progressive sûre" en ce qui a trait au nombre d'immigrants que le Canada accueille. Il faisait valoir qu'on devait fixer à l'avance le nombre d'immigrants à admettre pour prévoir plus facilement la répartition des ressources consacrées à la sélection des immigrants et pour atteindre des objectifs de croissance démographique.

En avril 1978, on a remanié la formule des points (voir l'appendice II). Les difficultés économiques qu'éprouvait à ce moment-là le Canada se sont reflétées sur la formule de sélection. On a mis davantage l'accent sur les facteurs économiques (voir le tableau 2), en accordant moins d'importance aux facteurs sociaux, démographiques et personnels. Toutefois, le tableau 2 ne montre pas les obstacles (certains insurmontables) introduits à compter de 1974 et dont la plupart sont demeurés en vigueur jusqu'à 1985. Les principaux changements apportés de 1974 à 1982, tous concernant les facteurs économiques, ont été les suivants :

a) Les employeurs canadiens qui voulaient faire venir des travailleurs temporaires devaient convaincre Emploi et Immigration Canada qu'ils ne pouvaient trouver au Canada aucun citoyen ou résident permanent compétent pour effectuer le travail.

b) Les immigrants qui voulaient venir au Canada devaient obtenir au moins un point au titre de la demande dans la profession; la demande de ceux qui n'obtenaient aucun point pour ce critère était systématiquement rejetée. Cependant, les demandes des immigrants qui exerçaient certaines professions désignées (en raison de pénuries de main-d'oeuvre dans certaines régions) étaient acceptées.

c) On soustrayait dix points dans le cas de tout requérant qui n'avait pas d'emploi réservé au Canada et cinq autres points dans le cas où un requérant comptait se rendre dans une région où il n'y avait pas de demande pour la profession qu'il exerçait.

En bref, les changements apportés aux critères de sélection des immigrants dans les années 1970 se sont traduits par une prédominance de l'élément économique. Par conséquent, comme il était arrivé souvent, l'élément démographique a été laissé de côté au profit du système du "robinet".²⁴ Il n'est donc pas surprenant que le nombre d'immigrants admis dans les années 1970 ait été peu élevé (voir le tableau 1). La Loi sur l'immigration de 1976 accorde beaucoup d'importance aux facteurs démographiques dans la détermination des niveaux d'immigration comme on peut le constater ci-dessous.

En vertu de l'article 7 de la Loi sur l'immigration, le ministre responsable de l'Immigration doit consulter les provinces et tenir compte des considérations d'ordre démographique lorsqu'il fixe les niveaux d'immigration.²⁵ La Loi dispose que :

"Le Ministre, après avoir consulté les provinces sur l'aspect régional des besoins démographiques et de la situation du marché du travail, ainsi que toutes autres personnes, organisations et institutions qu'il juge appropriées, dépose devant le Parlement(...) un rapport indiquant

- a) le nombre d'immigrants que le gouvernement canadien juge opportun d'admettre durant une période déterminée; et
- b) la manière dont les considérations démographiques ont été prises en ligne de compte pour fixer ce nombre."

Le niveau d'immigration proposé pour une année subséquente n'est ni un but, ni un quota, ni un objectif. Il s'agit d'un chiffre fixé aux fins de planification. Le premier document sur les niveaux a été déposé à la Chambre des communes en 1978 et proposait le niveau pour 1979. Par la suite, on a déposé chaque année au plus tard le 1^{er} novembre un tel rapport qui portait parfois sur une période de planification pouvant aller jusqu'à trois ans et d'autres fois sur seulement une année ou deux.

Le tableau 3 montre les écarts entre les niveaux prévus et le nombre d'immigrants réellement admis depuis l'introduction de la formule de planification des niveaux en 1978. Certains de ces écarts s'expliquent : par exemple, l'écart apparent entre les niveaux peu élevés et le nombre réel d'immigrants admis en 1979 et 1980 est surtout attribuable à la venue de quelque 60 000 réfugiés d'Asie du Sud-Est. D'autre part, le niveau prévu pour 1982 a été plus élevé que le nombre réel d'immigrants admis en raison d'une modification du Règlement qui, à compter du 1^{er} mai 1982, limitait l'entrée au Canada des travailleurs sélectionnés. Il s'agissait de faits très imprévisibles. Ainsi, le nombre réel d'immigrants, n'a pas correspondu exactement aux niveaux prévus.

TABLEAU 3

Niveau prévu d'immigration et nombre réel d'immigrants de 1979 à 1987

	Prévu l'année précédente	Nombre réel d'immigrants
1979	100 000	112 096
1980	120 000	143 133
1981	130 000 - 140 000	128 632
1982	130 000 - 135 000	121 166
1983	105 000 - 110 000	89 177
1984	90 000 - 95 000	88 239
1985	85 000 - 90 000	84 300
1986	105 000 - 115 000	99 100
1987	115 000 - 125 000	152 000 (projection)

Sources : Emploi et Immigration Canada, Rapport annuel sur les niveaux d'immigration déposé au Parlement; Statistiques sur l'immigration, 1984, Ottawa

La politique d'immigration du Canada prévoit plusieurs catégories d'immigrants, soit les immigrants indépendants, la catégorie de la famille et les réfugiés. La catégorie des immigrants indépendants est celle qui crée l'effet d'entraînement dans le mouvement d'immigration et qui est le plus modifiée lorsqu'on veut ajuster le niveau d'immigration. Le mouvement des immigrants de la catégorie de la famille est largement fonction du nombre de demandes présentées par les garants, et on accorde la priorité de traitement aux immigrants de cette catégorie. Si l'on examine l'évolution de l'immigration au cours de l'histoire et le lien entre la catégorie des immigrants indépendants et celle de la catégorie de la famille, il est habituellement possible de prévoir avec précision le nombre d'immigrants de cette dernière catégorie. Toutefois, il est souvent difficile de prévoir le nombre de réfugiés qui seront admis chaque année même si, à des fins de planification, on fixe souvent des chiffres.

Lien entre le niveau d'immigration et les contextes économique et démographique

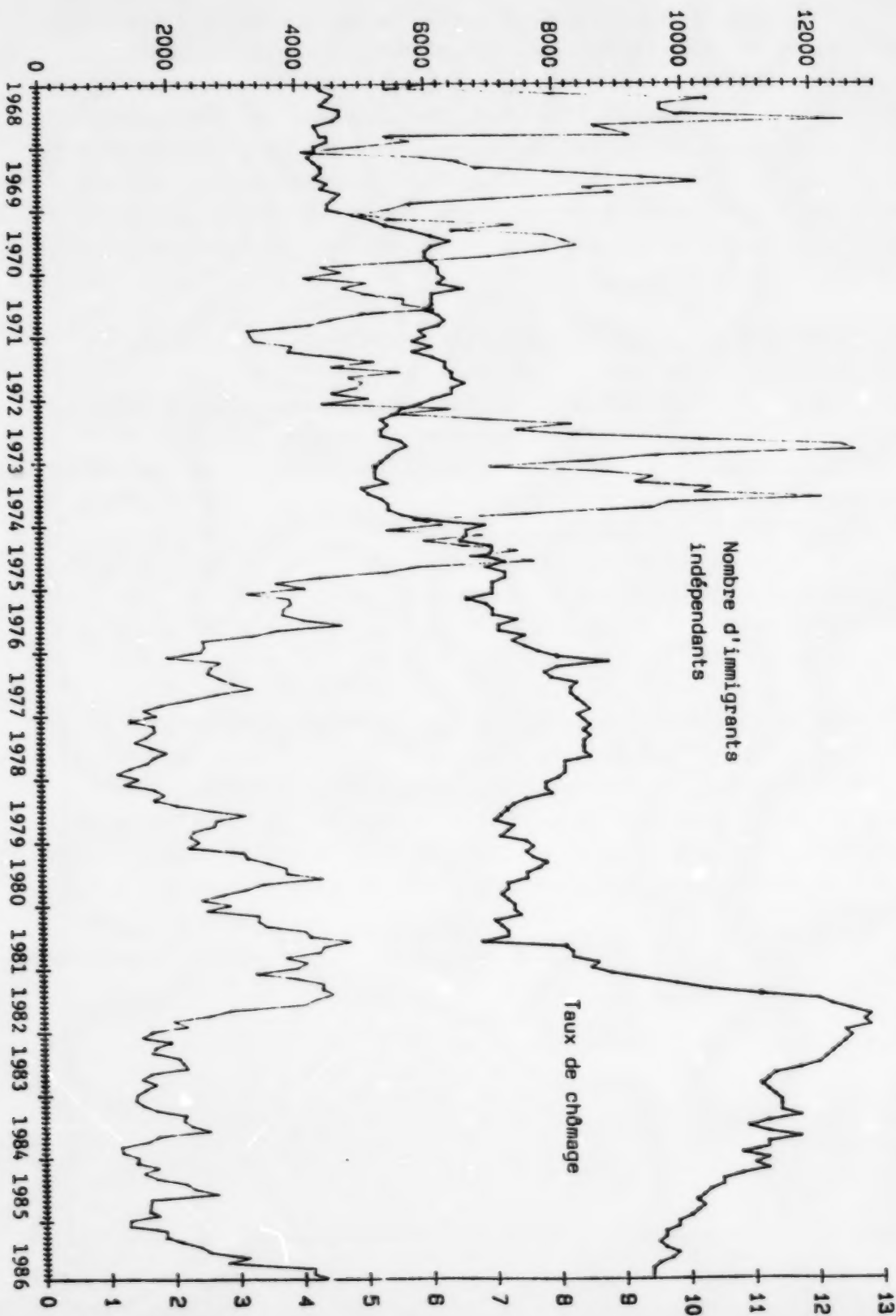
On peut constater dans le tableau 1, l'effet du contexte économique sur les niveaux d'immigration. Lorsque le taux de chômage est passé de 4,5 p. 100 en 1968 à 8,3 p. 100 en 1978, le nombre d'immigrants indépendants a fléchi de 100 800 à 19 300, soit une chute de 81 p. 100 (voir le graphique 1). Toutefois, certains facteurs non économiques ont joué au cours de la période de 1968 à 1978. Par conséquent, le nombre d'immigrants admis au cours de la période de trois ans, soit de 1973 à 1975, a été inhabituellement élevé.

Cela s'explique par le nombre de visiteurs qui sont arrivés avant l'été 1972, mais qui ont obtenu le droit d'établissement au cours des années qui ont suivi. (De 1967 à 1972, il était facile de solliciter, au Canada même, le droit d'établissement. Les parents de bon nombre de citoyens et de résidents permanents venaient au Canada en qualité de visiteurs, puis, une fois sur place, sollicitaient le droit d'établissement.)

Comme nous l'avons mentionné auparavant, on laisse entendre, dans le Livre vert, que le nombre d'immigrants pourrait être fixé pour atteindre les objectifs démographiques du gouvernement canadien. Comme le gouvernement fédéral n'a à l'heure actuelle aucun objectif démographique, on a eu peu recours à cette façon de procéder comme nous pouvons le constater au graphique 2 qui montre le nombre d'immigrants indépendants et l'indice synthétique de fécondité de 1968 à 1986. Cette période comprend bon nombre d'années postérieures à la publication du Livre vert.

Même si le Livre vert laisse entendre que la taille future d'une population stable revêt un certain intérêt, il souligne aussi l'importance d'autres objectifs démographiques. Les rapports annuels sur les niveaux d'immigration mettent l'accent sur la question de la taille future de la population. Par contre, ils accordent moins d'importance à sa structure et à son taux de croissance, soit deux des autres objectifs démographiques qui étaient mentionnés dans le Livre vert.

Graphique 1. Nombre d'immigrants indépendants et taux de chômage
de 1968 à 1986



La taille absolue de la future population est un élément important parce qu'il s'agit du facteur qui détermine le pouvoir d'achat et l'éventuelle demande de biens et de services. Dans ce contexte, la taille absolue de la population est tout aussi importante que sa composition. La proportion de la population active par rapport à la population inactive est particulièrement pertinente étant donné que ce sont les travailleurs qui font vivre le reste de la population. Cette proportion est parfois représentée par le taux de dépendance qui indique le nombre de personnes qui ne sont pas ou plus en âge de travailler par rapport aux personnes en âge de le faire (habituellement de 18 à 64 ans).

Au fur et à mesure que la population de résidents vieillit, l'effet éventuel de l'immigration sur la structure par âge se fait nécessairement sentir davantage. À titre d'exemple, si nous pouvons supposer que l'âge médian des immigrants demeurera constant au cours de différentes périodes, et si la population à laquelle se joignent ces immigrants est à peu près du même âge, il y aura relativement peu de changement à la structure par âge en raison de l'immigration. Toutefois, comme la population vieillit, les effets de l'immigration augmentent graduellement. Donc, même si l'effet de l'immigration sur le vieillissement a été faible des années 1950 jusqu'aux années 1980, il pourrait être plus marqué à l'avenir compte tenu du nombre d'immigrants et de leur répartition par âge.

Même si le taux de dépendance, qui fléchira jusqu'au 21^e siècle, pourrait être suivi d'une augmentation au cours de la deuxième décennie de ce siècle (voir le tableau 4), la composition de la population inactive changera considérablement au cours des 40 prochaines années.²⁶ Il s'agit d'un point important étant donné que les coûts pour subvenir aux besoins de 1 000 personnes âgées sont de deux à trois fois supérieurs à ceux de 1 000 enfants.

Graphique 2. Nombre d'immigrants indépendants et indice synthétique de fécondité de 1968 à 1986

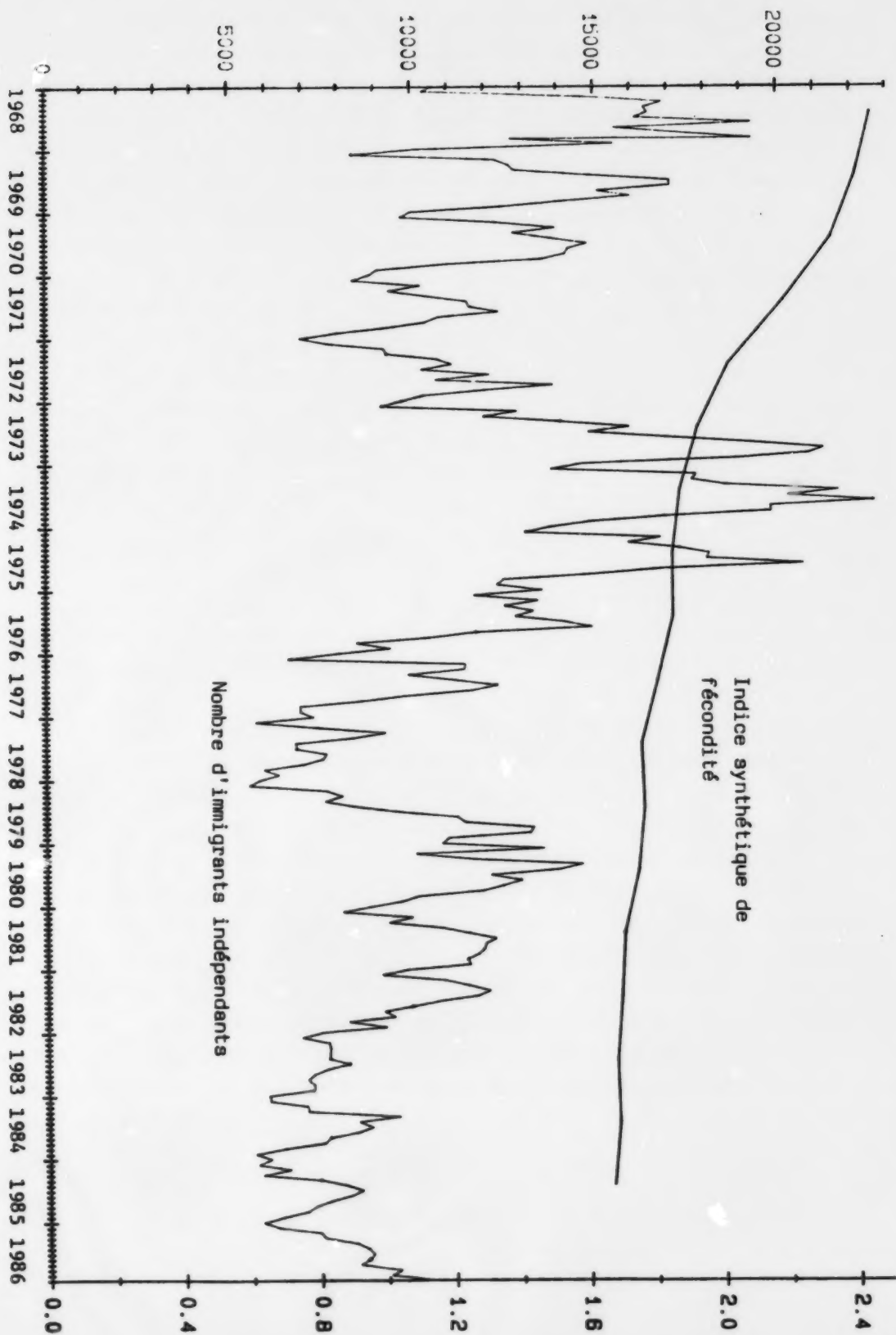


TABLEAU 4

Taux* de dépendance projeté** pour le Canada de 1971 à 2031 a,b

Année	N'ayant pas atteint l'âge de travailler (0-17)	Ayant dépassé l'âge de travailler (plus de 65)	Total
1971	63,4	14,4	77,8
1981	45,2	15,6	60,8
1991	37,1	21,6	58,7
2001	30,9	24,4	55,2
2011	25,3	27,4	52,7
2021	25,2	37,8	63,0
2031	25,0	51,6	76,6

* Par taux de dépendance, on entend le nombre de personnes dans le groupe indiqué par 100 personnes âgées de 18 à 64 ans. Par exemple, 63,4 dans la première colonne, à la première ligne, signifie qu'en 1971, il y avait, pour 100 personnes âgées de 18 à 64 ans, 63,4 personnes de moins de 18 ans.

** Ces projections se fondent sur les hypothèses suivantes :

- i Indice synthétique de fécondité : 1,4 en 1996 pour demeurer ensuite constant.
- ii Immigration nette : 50 000 par année.

Source : Statistique Canada, 1985, Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 1984 à 2006. Préparé par M.V. George et J. Ferreault, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services.

Cet écart considérable des coûts au titre du soutien s'explique, entre autres, par le fait que, au Canada, ce sont les parents qui assument une bonne partie des frais nécessaires pour élever leurs enfants alors que, pour les personnes plus âgées, c'est la collectivité qui assume la plupart des frais de subsistance. Par conséquent, il semblerait que, même si le taux de dépendance ne change pas d'ici la fin du 20^e siècle, les frais reliés au soutien des inactifs seront de moins en moins assumés par la famille et de plus en plus par le gouvernement. Par conséquent, ce dernier sera davantage en mesure d'assumer les frais tels que les pensions, par une augmentation du nombre d'immigrants.

Il convient d'examiner ce qui pourrait arriver au moment où les enfants issus de l'explosion démographique commenceront à prendre leur retraite. Cette génération est surtout responsable de l'élargissement de la population active que nous constatons aujourd'hui. Mais, lorsque ces personnes commenceront à prendre leur retraite, le ratio de dépendance subira un changement relativement important et rapide.

Pour minimiser le fardeau supplémentaire que cela créera pour le système de sécurité sociale, nous pourrions devoir recourir à l'immigration pour faire augmenter la population active.

Étant donné les effets brusques occasionnés par l'explosion démographique, il pourrait être préférable d'éviter un accroissement aussi rapide de l'immigration. Une meilleure stratégie de gestion consisterait peut-être à augmenter graduellement, et de façon contrôlée, le niveau d'immigration afin d'absorber le nombre relativement élevé d'immigrants qui serait nécessaire pour assurer le soutien de la cohorte de l'explosion démographique qui entrerait dans l'âge de la retraite. Cette augmentation graduelle nécessite, évidemment, une planification à long terme pour établir des projections quant à l'évolution future de la répartition par âge de la population canadienne. Comme le proposait David Foot²⁷, il pourrait être nécessaire d'équilibrer la répartition des âges pour éviter des écarts considérables et, partant, assurer une transition harmonieuse vers une population stable.

Conclusion

En résumé, nous montrons qu'il y a eu jusqu'à récemment, un lien étroit entre le nombre d'immigrants admis et le contexte économique du moment. En période de récession et de chômage élevé, on a exercé des pressions considérables sur les décisionnaires pour fermer le robinet de l'immigration. Le nombre d'immigrants, dont l'admission a un effet considérable à long terme, a surtout été déterminé en fonction de considérations à court terme relatives aux caprices de l'économie.

Au cours des dernières années, cependant, les décisionnaires ont reconnu l'importance croissante des aspects démographiques dans l'énoncé de la politique d'immigration. L'augmentation des niveaux d'immigration annoncée pour 1986 et 1987 au moment où le chômage était relativement élevé en témoigne. En outre, on se rend maintenant davantage compte que l'immigration est avantageuse pour la société canadienne et son développement économique et que les immigrants créent directement ou indirectement plus d'emplois (gains nets) qu'ils n'en prennent.²⁸ Il est probable que ces facteurs nous donneront une plus grande stabilité quant au nombre d'immigrants admis chaque année ainsi que la possibilité d'augmenter graduellement leur nombre d'une façon planifiée et contrôlée.

NOTES

1. Timlin, Mabel F. "Canada's Immigration Policy, 1986-1910" The Canadian Journal of Economics and Political Science. November 1960. Pp. 517-532.
2. Rawlyk, G.A. "Canada's Immigration Policy, 1945-62" Dalhousie Review Autumn, 1962. Pp. 287-298.
3. Corbett David, "Canada's Immigration Policy, 1957-1962" International Journal. Spring 1963. Pp. 166-180.
4. Jeness R.A. "Canadian Migration and Immigration Patterns and Government Policy". International Migration Review. Spring 1974.
5. Hawkins, Freda. Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern. McGill Queen's University Press, Montreal, 1972.
6. Taylor, Chris. Population Policy Development in Canada: 1970-1977. Mimeo, 1978: New Directions in Canadian Immigration Policy: The Role of Planning, 1983. Demography and Immigration 1986.
7. Corbett, D.C. Canada's Immigration Policy: A Critique. Toronto, 1957. Pp. 103-104.
8. Rawlyk, G.A. loc. cit. P. 287.
9. Corbett, David. loc. cit. P. 176.
10. Cette section se fonde principalement sur plusieurs éditions de l'Annuaire du Canada.
11. La production réelle globale représente la valeur de la production nationale de biens et services après le calcul de l'inflation.
12. Leacy, F.H. Statistiques historiques du Canada. Ottawa: Statistique Canada, 1983.
13. Tout au long de l'ouvrage, l'indice synthétique de fécondité est utilisé pour mesurer le taux de fécondité. Cet indice établit le nombre d'enfants mis au monde par chaque femme durant ses années de fécondité. Le taux de fécondité de reproduction, qui représente le taux nécessaire au renouvellement de la population, est évalué à 2,1 au Canada. Si ce taux est au-dessus de 2 (un enfant pour remplacer la mère et un autre pour remplacer le père), c'est que certains enfants meurent avant leur naissance tandis que certains couples sont incapables d'avoir des enfants ou n'en veulent pas.

14. Romaniuc, A. La conjoncture démographique. La fécondité au Canada: Croissance et declir. Catalogue 91-524F. Ottawa: Statistique Canada, 1984.
15. Samuel, T.J. "Tendances Liées à la Fécondité au Canada". Compte rendu d'un atelier sur les tendances démographiques et leur effet sur le marché du travail au Canada. Ottawa: Statistique, 1981.
16. Emploi et Immigration Canada. Consultations sur les niveaux d'immigration de 1988 à 1990, points à examiner. Ottawa, p. 55
17. L'hon. Jean Marchand, La politique d'immigration du Canada, Ottawa, 1966, p.5.
18. Ibid., p.7
19. Main-d'oeuvre et Immigration, Perspectives de la politique d'immigration, Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada, Ottawa, 1974, p. 22.
20. Ibid., p. 3
21. Ibid., p. 3
22. Ibid., p. 6
23. La Chambre des Communes, Bill C-24. Loi concernant l'immigration au Canada, deuxième Session, Trentième Législature, 25-26 Elizabeth II, 1976-1977, Clause 3(a) p. 5.
24. Taylor, C. "Demography and Immigration". Challenge and Opportunity". Paper Presented to the Advisory Committee on Planning Environment, CEIC, 1986, P. 4.
25. Chambre des communes, loc. cit., p.7.
26. Comme nous le constatons au tableau 4, le taux de dépendance total fléchit jusqu'en 2011 pour ensuite amorcer une montée en flèche. Cela, tel que nous l'avons indiqué plus tôt, est attribuable à la cohorte importante issue de l'explosion démographique et qui sera en âge de travailler jusqu'au début du 21^e siècle. Comme le montre le tableau, quand cette cohorte commencera à prendre sa retraite, le taux de dépendance augmentera.
27. Foot, David. Vieillissement de la population et politique canadienne d'immigration : répercussions et recommandations, Document de travail démographique No 1. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ottawa, 1986.
28. Samuel, T.J. and T. Conyere, Les effet de l'immigration sur l'emploi : la méthode du bilan, Document de Travail démographique No. 2, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, 1986.

Appendice I

RÉSUMÉ DES FACTEURS DE SÉLECTION

Requérants indépendants

	Fourchette des points d'appréciation qui peuvent être accordés
Facteurs à long terme	
Études et formation	0 - 20
Qualités personnelles	0 - 15
Demande dans la profession	0 - 15
Compétence professionnelle	1 - 10
Âge	0 - 10
Facteurs à court terme	
Emploi réservé ou profession désignée	0 ou 10
Connaissance du français et de l'anglais	0 - 10
Parents au Canada	0 ou 3 ou 5
Région de destination	
Maximum possible	100

PARENTS NOMMÉMENT DÉSIGNÉS

Facteurs à long terme (comme pour les requérants indépendants)	1 - 70
Conditions d'accueil offertes à court terme par un parent au Canada	15, 20, 25, or 30
Maximum possible	100

PERSONNES À CHARGE PARRAINÉES

Proches parents au Canada disposés à assurer le soutien du requérant	Points d'appréciation non nécessaires
--	---------------------------------------

NOTA :

1. Pour être admissibles, les requérants indépendants et les parents nommément désignés doivent habituellement obtenir au moins 50 points d'appréciation sur un total possible de 100. En outre, ils doivent avoir obtenu au moins un point d'appréciation au titre de la demande dans la profession ou avoir un emploi réservé ou exercer une profession désignée.
2. Dans des cas exceptionnels, l'agent de sélection peut accepter ou rejeter la demande d'un requérant indépendant ou d'un parent nommément désigné peu importe le nombre réel de points d'appréciation accordés.
3. Les entrepreneurs sont évalués de la même façon que les requérants indépendants, sauf qu'ils reçoivent d'office 25 points d'appréciation au titre de la demande dans la profession et de la compétence professionnelle.

APPENDICE II

Points d'appréciation		
Facteur	Formule précédente	Formule révisée
Études	Maximum : 12 points	Maximum : 12 points - aucun changement
Préparation professionnelle spécifique	Maximum : 15 points	Maximum : 15 points - aucun changement
Expérience	Maximum : 8 points	Maximum : 8 points - aucun changement
Profession	Maximum : 15 points - 0 entraîne obligatoirement un refus	Maximum : 10 points - 0 entraîne obligatoirement un refus
Emploi réservé	10 points - 10 points soustraits s'il n'y a pas d'emploi réservé	10 points - aucun point soustrait si le requérant n'a pas d'emploi réservé
Endroit	Maximum : 5 points - 5 points soustraits si désigné comme n'ayant aucun besoin	Supprimé
Âge	Maximum : 10 points - 10 points de 18 à 35 ans; un point soustrait pour chaque année au-dessus de 35 ans jusqu'à 45 ans.	Maximum : 10 points - 10 points de 21 à 44 ans; pour chaque année au-dessous de 21 ans ou au-dessus de 44 ans, soustraire 2 points.
Connaissance du français et de l'anglais	Maximum : 10 points - 5 points attribués au requérant qui lit, écrit et parle couramment le français ou l'anglais; 10 points s'il connaît bien les deux langues.	Maximum : 15 points Jusqu'à 15 points pour une bonne connaissance d'une ou des deux langues officielles.
Personnalité	Maximum : 10 points	Maximum : 10 points - Aucun changement
Contrôle du niveau	5/0	Maximum : 10 points - fixé à 5 au début.
Parents	5 points	Supprimé
TOTAL	100	100
COTE DE PASSAGE	50	70
Points supplémentaires pour les parents aidés	De 15 à 30	10, s'il y a un engagement d'aide

